

韓国における外国人労働者政策展開の焦点と 多文化社会の模索

盧 相 永

A Study on Focus Development of the Foreign Workers Policy and the Experiment to the Multicultural Society in Korea

Noh Sang Young

Preface

This paper proposes that there is to examine the Foreign Workers Policy and The multiculturalism that the Korean government is advancing today.

(This proposition takes into the framework focus on foreign workers on gender study policy in South of Korea.)

The Korean government has introduced cheap manpower to supplement the labor shortage in the manufacturing field since the end of the 1980s. However, their very bad working environments and the question of the human rights have been coming to light gradually as a social problem. On the order hand, to improve the global competitiveness of the IT industry etc. in the advanced science and high technology field, the Korean government is offering various policy to 3D migrant workers, and is advancing the policy of pressing setting down to the foreigner who has a high academic background.

In addition, the Korean society has experienced an unprecedented diversity of the population now under a new situation like the ethnic Korean's inflow and an increase in international marriage, etc. The foreigners in Korea are 1.15 million people, and it

平成24年 2 月27日 原稿受理

大阪産業大学 大学院 人間環境研究科 博士後期課程

accounts for about 2.20 percent of the population at large now. Such a situation breaks an existing, old sense of values over the people and the race from the basis. And, The Korean government maintains the system because of symbiosis with the foreigner, and is advancing the integrated multicultural policy in the education and the human rights field. First, the Korean government improves the working environment and the human rights situation to 3D foreign worker, and supports it so that the marriage migrant may adjust easily to the Korean society. Second, political participation as the local populace is requested by giving the foreigner who has resided for a certain period the referendum right and voting rights in local elections. Third, the government supports the education to foreigner children who have various cultural contexts on the school, and promote the understanding of multiculturalism.

The integrated multicultural policy of Korea just started now. These policies have progressed while repeating the trial and error. There are developments of democracy in the Korean society and the local populace's autonomy consideration in the background. To develop it more, the national consensus on a multicultural policy is necessary. And, the foreigners themselves should have consciousness as the member in the Korean society, and they participate in the movement for the right improvement positively.

まえがき

韓国では、2011年7月基準で在留外国人は凡そ126万人に達し、実に人口の2.2%を占めるに至った。そのなかでは、「外国人」として割り切れない人々、とりわけ中国や旧ソ連から入国した外国籍の朝鮮族（以下、朝鮮族）が30万人を超えている。特に彼らは外国人なのか、「同胞」なのか。民族や国民の概念をめぐる韓国社会の混乱が深まっている。さらに、近年の外国人の流入の特徴としては、はじめから定住を前提とする結婚移住者が大幅に増えていることである。このような変化は、就労をめぐる摩擦のほかにも移住者の人権や韓国社会への編入や適応問題、2世の教育など従来の外国人政策の枠では対処しきれないさまざまな問題を生じさせている。外国人を取り巻く諸問題は、まさに韓国社会が直面するエスニシティとナショナリズム、グローバル化の間のせめぎ合いを露にしているといえる。

韓国は憲法第一条において、「大韓民国の主権は国民に存し、すべての権力は国民から

由来する」とし、国民主権に基づく国民国家であることを唱えている。さらに、血統主義を基本原則にした国籍法は、韓国の国籍を持っていない人を外国人と定め（「出入国管理基本法」）、国民と外国人を明確に区分してきた。

しかし、少子高齢化が急速に進み外国人労働者や移民が増加したことで、現実的には韓国社会の「単一民族国家」像は大きく揺らいでいる。単純な二分法的な思考は多くの困難に直面し、単なる外国人政策ではない社会全体の長期的な変化を見据えた展望が求められている。そのようななか、韓国政府は社会の多様性を認めて外国人をなかに取り込んだ統合的な政策の模索を始めようとしている。本稿は、国内外の社会的変化に対して韓国がとってきた外国人政策を概観して、その問題点や影響を明らかにした上で、今日韓国政府が新たに取り組んでいる統合政策および多文化社会に向けた政策づくりを、ジェンダー視点から検討しようとするものである。

1 「外国人」の多様化と社会変動

（1）外国人労働者の流入と制度的整備

韓国において労働力不足の問題は1988年のソウル・オリンピックを境に表面化し、その後の経済発展と教育水準の向上に伴う若者の3K労働忌避傾向によって、主に製造業を中心に固着化していった。そもそも早くからその穴を埋めていたのは中国や旧ソ連居住の朝鮮族であり、彼らは「6.29宣言」による韓国の政治的民主化および旧社会主義国との関係改善を標榜した「北方政策」によって、今までとは違う形で大量に韓国社会に入ることになった。朝鮮族に対する入国手続きが簡潔化され、「親族訪問」を名目としたUターンが始まったのである。国内の企業は安い賃金で彼らを雇い労働力不足を解消して、政府も朝鮮族が「非正規滞在者」として定着していくのを見てみないふりをした¹⁾。

しかし、韓国社会で労働力不足の問題が深刻の度を増してくると、韓国政府は91年にまず海外投資を行っている企業を中心に「産業技術研修生制度」を導入し、93年には従業員約300人以下の中小製造業にまでその対象を拡大した「産業技術研修生制度」の運用を始めた。韓国社会の労働市場は、朝鮮族のみならず広くアジア各地からの労働力の導入により維持されるようになったのである。

ところが彼らが実質的には、労働者であるにもかかわらず「研修生」ゆえに受ける不条理な暴力や差別などが社会問題として表面化するのにそう時間はかからなかった。1995年

1) 外国人政策本部 2011年7月 대통령자문 정책위원회 『2004년 정책기획과제』, 大統領諮問政策企画委員会 『2004年度政策企画課題: 国内外国人者差別解消法案研究』, 2004年6月, 14頁。

には15人のミャンマー人研修生が不当な待遇を訴えて籠城し、これを市民団体が大きく支援したことによって外国人労働者を取り巻く人権の状況が大きな関心を集めるに至った。韓国政府は「外国人産業技術研修生の保護及び管理に関する指針」を策定し、暴行や強制労働の禁止、最低賃金の保障や医療保険証の発給など、労働基準法の定める一部条項を「研修生」にも適用する方針を示すことによって対応した²⁾。しかし、これによって労働力不足の問題が根本的に解消されるわけもなく、研修生より非正規滞在者の賃金の方が高いという矛盾が生じ、それがまた非正規滞在者の増加を誘発するという悪循環に陥っていった。

このように政策的な矛盾と社会の変化に伴うなか、盧武鉉大統領は就任するや否や外国人労働者の人権保護の必要性を主張し、2003年7月には「外国人労働者の雇用等に関する法律」(以下、雇用許可制)を国会で通過させた。この法律は、国内で労働力を確保できない雇用主が必要な外国人労働者の人数を申し込み、韓国政府が適正規模を判断した上で彼らに合法的な資格を与えることを旨としていた制度である。その狙いは、国内の労働者を外国人労働者に代替させるのではなく、あくまでも補完する形で彼らを受け入れ、その際もブローカーを排除して政府自らが管理を行うことであった。それに伴い、出入国管理法施行令等が改正され、「非専門就業」という新しい在留資格が設けられた。もっとも悩ましいとされた低熟練または非熟練労働者の受け入れを容認する姿勢を示したもので、その後の外国人労働者政策の大きな転機となった³⁾。

ところが、雇用許可制は早くも廃止すべきであるとの議論が出始まっている。制度のスタートとともにそれまでの非正規滞在者の強制追放が一斉に行われる一方で、合法的入国者の場合でも家族同伴が原則的に禁止され、非正規滞在者の減少につながらなければいか、彼らをより社会の闇に追い込むことになりかねない状況が発生したのである。その背景には、同法律が外国人の韓国への定住を見据えた移民の枠組みではなく、あくまでも一時的滞在を前提とした、いわゆる「交代循環方式」(rotation policy)をとっていることによる制度的矛盾がある。すなわち、合法的に入国した労働者たちが契約期間終了とともに非正規化し、その上家族を呼び寄せた形で長期的滞在を続けているのである。さらに傾向としても外国人女性の入国が、国際結婚や単純労働という形で増えていく現実でもあった。

2) 노동부 『외국인 산업 기술 연수생의 보호 및 관리에 관한 지침』(労働部『外国人産業技術研修生の保護及び管理に関する指針』(1995年制定, 1998年改定))。

3) 雇用許可制の概要は白井京「韓国の外国人労働者政策と関連法制」, 国立国会図書館調査及び立法考査局編『外国人の立法』231(2007. 2), 31-50頁。なおその詳細については、宣元錫「韓国の移住外国人と外国人政策の新展開」, 一橋大学大学院社会学研究科・総合政策研究室, 情報化・サービス化と外国人労働者に関する研究(Discussion Paper No.7)(2007. 4), 1-16頁を参照。

一方、韓国政府は2000年から情報通信部や産業資源部を中心に「海外高級技術人力誘致支援」政策を打ち立てた。いわば外国人高級人材確保という思惑で、IT部門やバイオ産業など先端科学技術分野において世界的に人材争奪競争が始まっているとの認識にもとづいて、その分野の高度熟練労働者や研究者にさまざまな特惠を与えることによって、彼らの韓国への入国および就労を促すことが目的である。いわゆるITカード、ゴールドカード、サイエンスカードと呼ばれる在留資格がそうであり、韓国政府は彼らの永住を積極的に受け入れることによる高級人材の確保を目指している。

国際経済のグローバル化による国際分業が進むなか、今日の韓国政府は、単純労働者に対しては「循環型」を、先端科学など高度の技術を要する分野においては「定住」を、という選別的な政策を行うことによって、労働力不足を解消するとともに産業の高度化を図っている。また韓国社会で結婚が遅れるまたは出来ない農漁村や郊外を中心とした、外国人女性の花嫁形態の滞在問題も、結局は経済的な論理で政策を進めたことに過ぎない。このような制度的な側面から考えると、韓国社会において両者が整合的に機能しているとはいえず、とりわけ前者の非正規化はますます進んでいる状況である。

（2）移民政策の動向

ここで韓国の移民政策の動向を1991年から2009年まで概観してみる。

韓国の移民政策の推移ですが、外国人関係の政策が最初に動き始めたのが、1991年の海外投資企業研修生制度の拡大である。拡大というのは、それ以前にもあったということの意味する。以前にもあったものを受入機関を拡大し、或いは受入の要件を緩和して、拡大したということである。法律改定無しに関係政府機関の指針などで、受入要件を緩和して、受け入れを拡大した手法は、かつて日本で行われた政策をそのまま真似した政策である。

その次に施行されたのが、「団体推薦型」産業研修生制度である。これは、91年の海外投資企業研修生制度ということで、主に大企業や中堅企業が対象になった。

しかし、実際に労働力が足りないのは中小企業であった。中小企業の側から、自分達も外国人労働者を受け入れたい、雇用したいという要望があったので、中小企業に対しては、「団体推薦型」を新設した。

これは日本の「団体監理型」に当たるものである。このような研修生制度を開始したことによって、91年・93年から、外国人研修制度というものが確立された。

その後、2000年には研修就業制度が導入された。この制度以前には、全て研修生制度だけで運用してきたが、この研修就業制度は、研修が終わった後に研修就業、つまり日本では技能実習に当たるもので、労働者としての権利と地位を認めて働いてもらおうとい

う制度である。この制度に関しては、韓国は日本より若干遅れている。日本では、96年に始まっているからである。ここまでは、日本の研修技能実習制度をモデルにした、韓国版研修制度である。90年代には、この制度を中心に外国人政策が動いたと言える。

そのため、この辺りまでは移民政策と言っても、実態は外国人労働者政策である。外国人労働者をいかに受け入れるか、どのようなシステムで、どのような枠組みで受け入れるかという、外国人労働者受け入れ政策が移民政策の主体であったと言える。これでは、正しい意味での「移民政策」とは言えない。

この政策が、劇的に動き始めたのが、2004年の雇用許可制である。これは、簡単に言うと非熟練労働者を正規に受け入れる制度である。現在、日本では施行されていない。日本には、研修生制度だけがあり、非熟練労働者を正規の枠組みで受け入れるという制度はない。

この雇用許可制以後、韓国の状況は急速に変わっていった。翌2005年8月には、外国人に地方参政権を付与した。韓国の付与は、アジアでは初めてである。世界的に見て、OECDの国では、何らかの形で外国人に地方参政権を付与している。しかし日本では付与されていず、政権交代に伴って、付与するか否かの議論が展開されるのみであるが、韓国は2005年に付与したのである。

翌2006年には外国人政策会議が開かれて、この段階に至ると、移民政策に入り始める。この政策会議なるものは、今まで抱えていた、政府として取り上げなかった外国人関連の政策を、網羅的に点検して、これからの政策をどのように持っていくかという方向性について、ほぼ閣議レベルで、ほとんどの大臣クラスの人々が集まって決めた会議である。これは、盧武鉉政権のもとで行われた。

その次に、翌2007年、つまり雇用許可制が施行されて3年後には研修生制度を廃止するということが決められていたが、それまでの間に、研修生制度が必要である意見や、または維持しなければならないという意見もあったし、雇用許可制は良くないという意見もあった。しかしやはり予定通りに、2007年1月に研修制度は廃止された。ここで廃止されたのは、「団体推薦型」である。海外投資企業研修生制度は残っているが、受け入れ要件が強化された。受け入れ期間も短くし、純粋な研修生制度として運用できるように、かなり厳しく条件が強化されたのである。そのため、労働者として使える研修生制度はここで無くなったと言える。

その後2007年3月からは訪問就業制が施行された。これは在外同胞、つまりコリア系外国人を受け入れるシステムである。日本では日系人にあたる。

そして、2007年5月に、在韓外国人処遇基本法が制定された。つまり外国人基本法と言

えるものである。これで、名実ともに韓国において移民政策が公式的に開始されたということになる。

その後、2008年には、多文化家族支援法が制定された。これは、特に国際結婚を通して韓国にきた移住者と、国際結婚によって形成された多文化家族の定着支援をすることを、政府として公式に取り組むという政策である。

2009年の1月からは、社会統合プログラム事業を開始した。このプログラムは、上に挙げたような基本法に基づいて韓国語や韓国の文化を教える。或いは韓国民向けの啓発事業をするというものである。このようなことが、2009年から本格的に始まった。

（3）朝鮮族の流入と韓国社会 ——「在外同胞法」とは

韓国社会や経済において大きな転換を余儀なくされたのが、1997年末の経済通貨危機があり、それによって朝鮮族を含む韓国系外国人の入国や経済活動にも変化が起きた。当時の金大中政権は外国人の投資を積極的に誘致するために、特に国内居住の華僑の経済活動の活性化を図った「外国人土地法」の改正を行う一方で、99年には「在外同胞の出入国と法的地位に関する法律」（以下、在外同胞法）を制定した。

「在外同胞」とは、韓国籍を持ちながら外国の永住権を取得したか永住を目的に居住している「在外国民」（2011年現在、約686万人）と、韓国の国籍を保有したことがあるかあるいはその直系として外国籍を取得した「外国籍同胞」（同、約398万人）からなり、彼らの出入国や経済活動における法的地位を保障するところにその目的があった⁴⁾。これにより、外国人と同様の扱いを受けていた韓国系外国人に、「在外同胞」という全く新しい在留資格が与えられ、入国上の手続きがほとんどなくなった。さらに、彼らには内国民の住民登録証に当たる「国内居所申告番号」が付与され、不動産や金融、為替取引など韓国内での経済活動における制約が大幅に緩和された。韓国政府は「在外同胞法」を前面に立てて、「母国」への投資および「経済回生同産」を切実に呼びかけたのである。

ところが、「在外同胞法」はその対象となるべき「在外同胞」の定義をめぐる国内に多くの論争を生じさせることとなった。当初、「在外同胞法」は、1948年の大韓民国政府樹立を基点にして、その後に出国した人（一度は韓国人としての国籍を持った「過去国籍者」）に対して「外国籍同胞」の権利を与えた。しかし、それ以前に移住した人に対しては何の保障もなく、実際にほとんどの中国（約200万人）および旧ソ連（約55万人）居住の朝鮮族がこの部類に入っていたことから、法律の真意についての批判が相次いだのである。

4) 법무부 『재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률해설』, 法務部 『在外同胞の出入国と法的地位に関する法律解説』 1999年12月, 5-7頁。

そもそも「在外同胞法」は、80年代初頭から在米韓国人を中心に提起された二重国籍許容要求に応えるために始まった議論であり、通貨危機以降には海外に居住する韓国系の財産と能力を積極的に活用する必要性を主張した金大統領のリーダーシップによって進められた経緯があった。「在外同胞法」は明らかに「米州およびヨーロッパなど先進国に居住する、大韓民国政府樹立以後の移住同胞」に向けられていたのである⁵⁾。その後、人権団体を中心に非正規滞在者として劣悪な労働状況に置かれている朝鮮族の様子がさまざまな形で暴かれる一方、朝鮮族2世自身による異議申し立てや一部の韓国籍回復運動などが展開されるなか、次第に彼らに対しても「同胞」として合法的な権利を与えるべきとの声が高まっていった。

そうしたなか、2001年11月に韓国の憲法裁判所は「在外同胞法」が憲法第11条の「すべての国民は平等である」とした⁶⁾「平等」原則に違反し、中国同胞を排除する法律であるとの判決を下した。憲法裁判所の判断は、「国籍」を基準にした法の差別的適用を違法としたものであるが、一方で、「国民」の拠り所を「韓民族」という前近代的な血統主義に求めたことにより、さらなる論争を呼び起こすこととなった。つまり、「韓民族」のみを優遇した法律の制定が国際人権規約および人種差別撤廃協約の規定する人種あるいは民族的出身(national origin)に根拠した差別禁止条項に違反しているとの観点から問題視される一方で、「血統主義」か「過去国籍主義」かといった論争が大衆的な関心の下で繰り広げられたのである⁷⁾。

朝鮮半島をとりまく近代の植民地体制の成立およびその後の国民国家建設の際に大量に発生した人々の移動は、民族や国籍あるいは国民の境界をめぐる曖昧さをこの地にもたらした。再びグローバリゼーションというもう一つの移動の時代を迎えて、その境界をめぐる解釈が改めて問われるようになったのである。これに関して国会の法制司法委員会に出された「大韓国際法学会」の研究報告書は、「多民族と全く異なる種の韓民族が存在してきたとの主張はきわめて非科学的認識の産物である」として血統主義に基づいた立法を否定しながらも、「過去国籍者と韓民族血統者の間にはそれほどの違いはない」とし、過去

5) 국회법제사법위원회 『재외동포의 법적지위에 관한 새로운 입법방향』(法務部『在外同胞の出入国と法制地位に関する新しい立法方向』, 2003年11月), 16頁。

6) 憲法裁判所合憲不合致決定文「マ」項(2001年11月29日)。

7) 中国政府は外交チャンネルを通して、中国籍の朝鮮族に対して韓国人と同じであるあるいは類似した権利や社会的な待遇が付与されることは、結果的に中国の国民である朝鮮族と他民族を差別待遇することにより、「中国に対する内政干渉に当たる」として不快な立場をしめたとされる。열린우리당 한명숙의원 『정책자료집 재외동포법, 이대로 좋은가?』, (ヨルリンウリ당 한·미·중議員『政策資料集, 在外同胞政策, このままでよいのか?』2004年10月), 17項。

国籍概念の範囲をより拡大して解釈すべきであるとの意見をまとめた⁸⁾。そして、法務部は植民地時代の戸籍など立証可能な記録がある場合、1948年以前まで遡及が可能であるとの判断の下に、新たに「大韓民国政府樹立以前に国外に移住した同胞を含む」とした定義を加え、外国籍同胞間の差別を廃止した。しかし、旧ソ連や中国への移住がすでに1860年代から始まっていたことや、植民地時代の戸籍登載の事実の証明がほとんど不可能であることなどから、改正在外同胞法が憲法裁判所の差別判定を完全に解消することは難しいと見られている⁹⁾。

＜表 1＞ 外国籍同胞滞在資格別 現況（2010年 6 月現在，単位：名）

	訪問就業	在外同胞	訪問同胞	その他
計 477,029	286,586	84,912	32,205	52,634

出典) 법무부『출입국・외국인정책 통계월보』（法務部『出入国・外国人統計月報』2010年 6 月号）

一方、韓国政府は2007年から朝鮮族に対するさらなる緩和措置として「訪問就業制度」を導入した。＜表 1＞に見るように、これによって入国した朝鮮族は2010年 6 月現在約29 万名に上る。その主な仕事は製造業の44%を筆頭に飲食店や建設現場など名実ともに韓国労働市場の底辺を担い、1 日平均勤務時間は男性で実に12時間、女性に至っては16時間にも上る過酷な労働を強いられている。中国現地では、同族による就労詐欺事件も後を絶たない。

韓国系の朝鮮族は就労制限（建設業やサービス業など34業種）と滞在期間（最長 5 年間）において制限を受け、原則的に家族は呼び寄せないところがかんりの韓国系の朝鮮族女性が韓国に入っている。さらに、外国人登録をすることが求められ、自分たちはあくまでも同じ言葉を喋る韓国人同胞だという意識の強い彼らと、ほかの外国人労働者たちとの間で微妙な葛藤を生じさせている。これは、朝鮮族同胞に対する韓国政府の位置づけの曖昧さをも反映しているといえる。つまり、韓国社会において朝鮮族はほかの外国人労働者と同じく 3 K 労働を担う安価な労働力である一方、エスニシティの面では「同胞」というダブルスタンダードに陥らざるを得ない。彼らはまさに韓国社会にとって「内なる他者」となったのである¹⁰⁾。

8) 前掲，国会法制 司法委員会『在外同胞の法的地位に関する新しい立法方向』，38-40頁。

9) ハン・ミョンスク 議員，前掲資料集，4頁。

10) 岡田浩樹「単一民族国民国家の影の下で ―グローバル化と韓国内の外国人労働者」、『アジア遊学』No.81（勉成社，2005年11月），109-120頁。

(4) 結婚移住者の増加とその人権

国連の提議によると65歳以上の人口比率が7%を超えれば「高齢化社会」であるといえる。その意味で韓国はすでに2000年にその領域に達しており、2018年には「高齢化社会」への突入が予測されている。さらに、2001年の特殊合計出生率は1.30と日本の1.31を下回り、2005年には1.08へと世界最低レベルに推移した。

このような急激な少子・高齢化を背景に、＜表2＞に見るように国際結婚による結婚移住者は年々増え続けており、2005年のピーク時には前年比31%の増加を見せ、2010年現在その人数は14万人を超えている。とりわけ、農林漁業に従事する男性の国際結婚が際立ち、花嫁の国籍は朝鮮族を含めた中国人が凡そ67,000人ぐらいで、その次がベトナム人の35,000人余りである。

＜表2＞ 国際結婚移住者の滞在現況 (2010年6月現在, 単位: 名)

年 度	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
人 数	34,710	44,416	570,69	75,011	93,786	110,362	122,552	124,432	141,654
増加率		28.0%	28.5%	31.4%	25.0%	17.7%	11.0%	9.5%	14.4%

出典) 법무부『출입국・외국인정책 통계월보』(法務部『出入国・外国人統計月報』2010年6月号)

入国当初から永住および定着の意思を持つ「結婚移住者」が増加したことにより、「単一民族国家」を主張し儒教文化を重んじてきた韓国社会はこれまで経験したことの無い新たな課題に直面している。その多くは、国籍や文化をめぐる多様化が否応なく進むなか、民族＝国籍という韓国社会の古い観念が破壊される一方で、それに変わりうる新しい価値、とりわけ制度的整備が追いつかない現状から起因している。たとえば旧国籍法は「家族同籍同一主義」をとり、外国人妻に対して韓国籍を与えて6カ月内に旧国籍を喪失させた。それに対して、現行の国籍法は偽装結婚の防止を名目に簡易帰化の要件として2年を、また入管法の永住も5年以上の居住をそれぞれ定めているために、結婚移住者が身分の不安から離婚ができないという問題が生じている。さらに、結婚と同時にもらえる就労可能ビザが、離婚を申請するとそれができない訪問同居ビザに変更させられることも結婚移住者の婚姻の自己決定権を侵害するおそれがあると指摘されている¹¹⁾。より深刻な問題は、彼女らが韓国社会に適応する過程で生じるさまざまな軋轢であろう。そのほとんどが韓国より所得の低い開発途上国の出身者であることからくる差別や家庭内暴力が多発するなか、言葉や文化の違いからくるストレスが原因で引きこもりや自殺に追い込まれる事態が発生

11) 前掲論文、4頁 ⇒ 宣元錫「韓国の外国人労働者政策と関連法規」

している。後に述べるように、国際結婚2世たちの教育をめぐる問題も深刻さを増している。

これらを解消するために、2008年に法務部は「社会統合プログラム履修制」を導入し、結婚移住者や帰化者を対象に言葉のほかにも韓国の生活・文化などを理解させるために最小限220時間の教育を受けることを義務付けた。しかし、このプログラムを国籍取得と連携させることによって、韓国人配偶者の家族に移住女性に対する優越的地位を与えることが懸念されている。このような施策は、ジェンダー政策とは程遠い方策であり、そもそもジェンダー視点が欠けたまま、卓上論理で韓国社会にいかに関与させるという思惑があったといえる¹²⁾。すなわち、移住女性に韓国文化への同化を強制する恐れがあり、その考え方の根本には相変わらず前近代的な単一民族国家主義が根強く残っているのである。

2 外国人地方参政権付与に至る政治過程

（1）住民投票権（地方政策参政権）

一般的に外国人をめぐる人権状況を議論する際に、一つの大きな指標となるのは参政権であろう。韓国でも外国人労働者の定住化や結婚移住者の増加などの社会的変化に伴い、様々な領域で人権の保障、なかでも政治的人権である参政権を認めるべきとする議論が活発に行われるようになった。韓国憲法は第24条において、「すべての国民は、法律が定めるところにより選挙権を有する」と定めている。これを根拠に参政権は内国人の権利であると解釈され、ごく最近まで外国人に対して一切の参政権を認めなかった。しかし、韓国法務部はすでに2000年末に「現代において憲法上の権利主体は国民、外国人の二分法ではなく、ここに定住外国人を含めた三分法によって理解すべきである」¹³⁾との考え方を示した。そして、2004年に韓国では初めて外国人の「住民投票権」が認められた。それを可能にしたのは、外国人でも韓国政府でもなく、実のところ民主化の進展による地域住民の自治意識の向上であった。

住民投票実施に関する根拠条項（地方自治法第13条の2）が設けられたのは、1994年に地方自治法が改正された際であった。しかし、以後具体的な法令が整備されないまま、住民投票は一度も実施されることなく10年の歳月が過ぎていた。それが急に動きだした直接

12) 노영돈 「이주여서의 인권」(ノ ヨンドン, 「移住女性の人権:法制と政策」, 国会人権フォーラム『移住女性の人権現況と改善法案』, 2008年5月), 9-10頁。

13) 법무부 『정주외국인에 대한 선거권 부여 법제』(法務部, 『定住外国人に対する選挙権付与法制』, 2。

的なけいきとなったのは、2003年全羅北道扶余郡における放射線廃棄物処分場の設置をめぐる自治体の首長（郡守）と住民の対立であった。独断で中央政府に廃棄物処分場の誘致を申請した郡守に対して住民たちが激しく反発し、これが国民的関心を誘発していくなか、地域住民の意思を客観的に判断する住民投票制度の必要性が広く共有されるに至ったのである。そして、同年末に国会を通過した住民投票案は、「20歳以上の外国人で出入国管理関係法令の規定によって大韓民国に継続して居住できる資格を持ったもので、地方自治体の条例が定める者」（第5条）に住民投票権を与えることを定めた。

法案の審議過程で政府は、韓国人の外国人配偶者や、5年以上長期滞在する永住権者などが住民投票付与の対象になるであろうこと、選挙権と異なり住民投票は地域政策の参与であるから外国人に許容しても問題はない旨を説明した¹⁴⁾。ここでは、結婚移住者や永住権者を外国人というよりは地域の「住民」としてとらえる見方が示される一方で、住民投票権と選挙権を別個のものとして扱う観点が提示されたのである。しかし、参政権を「選挙権と被選挙権」という狭義のものではなく、国民投票や住民投票、政党介入などの政治活動を含む広義のものとして捉えるならば、住民投票権の付与は初歩的な段階で外国人の参政権を認めたことを意味したのであり、これにより地方参政権をめぐる議論にも弾みがつくことになった。

（2）地方参政権の付与

外国人参政権付与と関連した法案が初めて出されたのは2000年11月である。当時の与党・民主党は法案の目的を「当該地域社会の基礎的な政治意思形成過程への参与を可能にすることによって、21世紀の開かれた社会の時代的潮流に応え、外国人の人権伸張を促すとともに民主主義の普遍性を実現するため」¹⁵⁾であると掲げ、5年以上国内に居住する20歳以上の外国人に対し、地方議会議員と長の選挙権を認めるとともに、選挙活動権や候補者推薦権、投開票参勤人になれる資格、不在者投票権を広く与えることを求めた。

しかし、参政権は内国人にのみ保障され外国人はその主体になれないという、いわゆる「国民主権論」からみた違憲性主張が繰り返され、付与するとしても基礎団体の選挙権のみ認め広域団体の選挙権は保留すべきとの慎重論が優勢を占めるなど、議論はなかなか進

14) 정인섭 「한국에서의 외국인 지방선거권 논의 현황」(ジョン インソプ, 「韓国における外国人地方選挙権論議 現況」, ソウル大学BK21法学研究所・公益人権法研究センター編『公益と人権』第2巻第1号(2005年2月), 40頁。

15) 배기선의원 「장기거주 외국인에 대한 지방 선거권등의 부여에 관한법률안」(ベ ギソン議員の代表発議, 「長期居住外国人に対する地方選挙権等の付与に関する法律案」, 第16代第215回政治改革特別委員会, 2000年11月25日)。

まなかった。その後、政治改革特別委員会は同法案を「長期滞留外国人の永住権取得とその法的地位に関する法律案」いわゆる「永住権法案」に代替させ、その過程で「地方参政権」規定は抜け落ち、それさえも2004年5月に国会の任期満了で廃棄された¹⁶⁾。

一方、憲法学会において選挙権は国民のみに有するという伝統的な見方が多かったものの、地方選挙の歴史が浅い韓国においてそれが地方選挙権まで含めた外国人参政権を否定したものであるかどうかについては意見が分かれた。そこで、外国人に対する地方参政権付与を積極的に支持する学者たちは、憲法において大統領と国会議員は「国民」の選挙によって選ばれると規定されているが、地方選挙権の行使に関してはそのような制限がなく、地方自治体は「住民」の福利に関する業務を担うことが定められているという点で、両者を区別すべきであると主張し、こうした議論が次第に増えていった¹⁷⁾。

その間、先に制定されたのが住民投票法である。同法律の制定に際して、住民投票権と選挙権とは別個のものとして解釈されたのは前述のとおりであるが、これを契機に地方自治の主体を「国民」よりは「住民」に求めるという考え方が広く共有されるに至った。そして、住民投票法は外国人を地域構成員の一員として位置づけ、彼らを地域共同体の意思決定に参加させるべきとする認識を形成するのにも大きな役割を果たしたのである。実際に、住民投票法制定の翌年の9月に開かれた第17代国会においては、与野党の両方から長期居住外国人に対する地方選挙権付与に賛成の立場が示され、これを下に開かれた臨時国会でも付与自体に対して特別な反対はみられず、もっぱらその対象や範囲、不在者選挙権を認めるかどうかにのみ議論が集中した。

そして、2005年6月に国会は永住資格を持つ外国人に「地方参政権」を認めることを旨とした「公職選挙および選挙不正防止法」を可決した。これにより、翌年の地方選挙から、永住権を取得し国内に3年以上在留する19歳以上の外国人は地方自治体の議員および長の選挙権を行使できるようになった。新たに地方選挙権が与えられた外国人のほとんどは韓国内に数代にわたって居住する華僑であり、その数は登録外国人約64万人の1%程度(6,579人)に満たない。しかし、韓国社会の人口の多様化とその共生を考える際に、これは大きな前進といえるであろう。今後、外国人をめぐる参政権の問題については、選挙権のみならず被選挙権までを認めるか否か、政党活動や政治資金の寄付、選挙運動など依然として禁止されている外国人の政治活動を容認するかどうかなど、多くの課題が残されている。

16) 오 동석 「한국에서의 외국인 참정권문제의 헌법적 검토」(オ ドンソク, 「韓国における外国人参政権問題の憲法的検討」), 前掲, 『公益と人権』第2巻第1号, 45-66頁。

17) 鄭印燮 「韓国における外国人参政権—その実現過程」, 田中宏・金敬得共編 『日・韓「共生社会」の展望—韓国で実現した外国人地方参政権』(新幹社, 2006年), 46-50頁。

一方、この改正案をめぐっては、外国人に対する人権の保障において北欧など他の地域に比べ遅れをとっていたアジア初の「快挙」として高く評価する向きがある反面¹⁸⁾、それが日本における在日韓国・朝鮮人に対する参政権付与を迫る外交的手段として利用されることを警戒する声もある¹⁹⁾。1999年3月に金大中大統領が訪日した際に行われた小渕恵三首相との首脳会談の席上、金大統領が在日韓国人に対する地方参政権の付与について言及したことが原因として挙げられる²⁰⁾。

しかし、以上みてきたように、外国人の参政権付与に至る韓国内のプロセスは、長期居住外国人や結婚移民者の増加による人口の多様化のほかにも、民主主義の発展や地方自治の実現といった韓国社会のより大きな構造的変化が促した結果であった。今日、韓国は多文化社会への移行を前提として、外国人を積極的に社会に適応させて統合していくためのさまざまな政策を試みている。その意味でも外国人の地方参政権付与の問題は、韓国政府の長期的な社会統合に向けた政策的ビジョンの一環として見るべきであろう。

3 多文化社会に向けた政策的試み

(1) 「在韓外国人処遇基本法案」と社会統合政策

外国人の人権保障のための制度的整備に関して重要な転機となったのは、「国家人権委員会」（以下、人権委）の設立である。人権委は、韓国社会のあらゆる人権問題の解決をその業務として2001年11月に立法・司法・行政から独立した機関として誕生した²¹⁾。とりわけ外国人の人権政策において重要な意味を持ったのは、2006年1月に人権委が政府に提出した、「国家人権政策基本計画勧告案」（NAP：National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights）である。翌年の5月に法務部が発表した人権計画案には、国連の定める「移住労働者権利協約」と関連団体の要求を受け入れることのほかにも、外国人労働者に対する言語支援や公務員の人権教育強化など基本権保護のための政策方向性が提示されており、それは基本的に人権委の勧告案に沿った内容であった²²⁾。

さらに、盧武鉉（韓国の第16代大統領）政権はそれまで政府部署別に行われた外国人政

18) 田中宏・金敬得共編前掲書及び佐藤信行「韓国で実現した『外国人参政権』」, インパクション149号(2005年10月), 44-48頁。

19) たとえば、百地章「韓国では外国人に地方参政権を与えた。だから日本も見習えと言われたら」, 『諸君!』38(4)(2006年4月), 162-165頁。

20) この会談の様子などについては、鄭印燮前掲, 「韓国における外国人参政権」, 45頁。

21) 韓国国家人権委員会HP参照。http://www.humanrights.go.kr

22) 韓国国家人権委員会『2007-2011国家人権政策基本計画勧告案』, 2006年1月)。

策を体系的に推進するために「外国人政策委員会」を設置し、2006年11月には「在韓外国人処遇基本法案」（以下、基本法）を制定した。同法案の根底には、韓国社会の少子高齢化による経済人口の減少という危機意識があった。そのために、優秀な労働力を積極的に誘致して国際競争力を高める必要性が主張され、国内の環境整備として、外国人労働者や結婚移民者に対する人権侵害を予防するとともに、その文化的多様性を抱擁し発展させるための社会的合意を導くことが急務であることが強調された²³⁾。基本法は、それまで取り締まりや監視などどちらかという管理中心であった外国人政策から、統合中心の政策的転換を示したものとして重要な意味を持っていたのである。

一連の制度的整備が行われた背景には、前年のフランスの移民「暴動」を契機に韓国国内でも外国人人口の急増という現実問題を反映した社会統合への関心が高まったことが挙げられるが、ときを同じくして巻き起こった「ワード・シンドローム」も大きな役割を果たした。在韓米軍の父と韓国人の母を持つアメリカン・フットボールのハインス・ワード（Hines Ward）選手が腕にハングル文字の刺青を入れて活躍する姿が大きく報道されたことにより、いわゆる「混血児」に対する韓国社会の否定的イメージが大きく変化した。さまざまな差別や苦勞を強いられた家族のストーリーが国際結婚の増加による外国人およびその2世たちの韓国社会への適応をより身近な課題として認識させるきっかけを提供したのである²⁴⁾。

しかし、基本法では対象となる「在韓外国人」をあくまでも正規滞在外国人と規定したために、入国当初の在留資格によって人権の保障に違いが出てくるという問題点を残すことになった。すなわち、韓国人と結婚したものの国籍取得要件を満たす前に離婚した者、事実婚の関係であるかその間で子どもを儲けた者、別れて一人で子どもを養育している者などが非正規滞在者として法の保護の外に置かれる可能性があるのである²⁵⁾。

一方、2007年7月の基本法の施行にともない開かれた第二回外国人政策委員会では、韓国の中長期外国人政策の基本方向が「外国人と共に生きる開かれた社会の実現」と定められた。これは、従来、移民を頑なに閉ざしていた韓国政府がその受け入れに向けた画期的な政策転換を示したものとなった。具体的にそのビジョンには、①開放的移民許容を通し

23) 법무부보도자료「재한외국인처우기본법(안)」(韓国法務部報道資料「在韓外国人処遇基本法(案)」, 2006年。

24) 「워드의힘: 단일민족 강조에서 문화다양성 수용에」(「ワードの力: 単一民族強調から多文化多様性収容へ」)『ソウル新聞』(2006年4月6日)。

25) 이 정민「재한외국인처우기본법및 이주민 가족지원 법률안에 대한 검토」(イ ジョンミン, 「在韓外国人処遇基本法及び移住民族支援法律案に対する検討」, 釜山地方弁護牛会『釜山法潮』第25号, 2008年), 50-58頁。

た国際競争力の強化, ②質の高い社会統合, ③秩序ある国境管理, ④外国人の人権擁護などが提示された。とくにその一環として新設されたのが, 国際的に優秀な企業に勤務した経歴のある者や世界上位圏大学の学生およびその卒業者は, 国内に招待者がいなくても入国後自由に求職活動を行うことができるようにした「求職ビザ」であった²⁶⁾。前記した永住権改正法や基本法とともに, 国際競争力向上のためには優秀な外国人に広く門戸を広げ, 移民を積極的に受け入れるという姿勢がより明らかになったのである。

関連して注目すべきは, 基本法第18条において定めた「多文化に対する理解増進」である。韓国の法律の中で初めて「多文化」という言葉が登場したことは特筆すべきであろう。そこでは, 国と地方自治団体の努力義務として, 国民と在韓外国人の間の理解と相互尊重を促すための措置をとることが強調された。しかし, その具体的な内容においては「多文化教育と公益広告を通じた広報活動を強化するとともに, 国民と外国人が共に参加できる多様な文化行事を開催する」ことに言及するにとどまっていた。ここから見る限り, 政府の進める「多文化」が社会全体の方向性を示したもののなのか, 政策レベルの話なのか, 多くの曖昧さが残っていた。

(2) 韓国の「多文化家族支援法」について

韓国において外国人政策の目玉政策の一つが「多文化家族支援法」である。この法律は2008年9月22日大統領令第21022号として制定され, 韓国の保健福祉府令第162号として今日まで施行されている。この法律の第1条に書いてある多文化家族の定義としては, この法律第2条に定めてあるように, 「在韓処遇基本法」第2条・3条の国際結婚移民者と, 韓国の「国籍法」第2条から4条までの規定による大韓民国籍を取得した家族を指す。ところが最近の一部の法改定により, 今までは出生時から韓国人の人と外国人の夫婦関係, または韓国人と韓国籍に帰化した者による家族に多文化家族の範囲であったものが, 2011年4月4日公布され, 2011年10月5日から多文化家族範囲が拡大されることになった。その中身とは, 新たに韓国籍帰化者と外国人・韓国籍帰化者と帰化者同士の婚姻関係である。このような一部法改定により, 多文化家族の統計対象も国際結婚移民者と婚姻帰化者らによる従来の約21万人で及んだものが, その他事由による帰化者が加わる形で, 数値としては25万人に至ることになった。

基本的にこの法律の理念は安定的な家庭を築くことと, 韓国社会への統合である。この法律が外国人政策の目玉政策としてみなされる内訳としては, 大きく3つあるといえる。

26) 법무부보도자료 「외국인과 더불어 사는 열린사회 구현」(韓国法務部, 「外国人と共に生きる開かれた社会の実現: 外国人政策基本方向論議及び07-08重点課題確定」, 2007年)。

1. 国家と地方自治体の責務

国家と地方自治体は、安定的な家庭を築くために、それに関わる政策の作りから、施策の施行と関係専門委員会の設置などをしなくてはならない。今日韓国では、ソウルとはじめ各地方には、それぞれの政策専門関係者による（公務員と民間）各々の多文化家庭支援及び多文化家族に関する委員会が設置され運用している。主な活動としては、多文化家族の実態の調査と生活に関わる情報提供などである。しかし問題点としては、一部の関係者（官僚）による諮問委員会設置にとどまり、具体的な予算の策定及び政策の実行が遅れたり、地方によっては専門の関係者すら集まらないこともある。

2. 生活の便利と情報提供及び両性平等

この法律では、安定的な家庭を維持する為に生活に必要な情報と、両性平等による家族関係を多文化家族支援法第7条でかかげている。生活上の便利というのは、主に就職及び創業と言葉の支援などがある。また社会に適応しやすくするための言語教育と翻通訳の多言語（凡そ10カ国の言語支援）支援サービスなどがある。文化的な差異を尊重し、互いに理解し合うことがこの法律の主な要であるにもかかわらず、実際としては文化的な差異の克服が個人と社会に浮き彫りになり、年々多文化家庭の解体が離婚や家出及び失踪にいたるまで、様々な問題が地域に関係なく起きている現状である。

3. 民間業務委託と多文化家庭（家族）支援センター

公的機関によって施行されてきた多文化家庭支援法は、民間にもその事業を業務委託という形でやっているのが多文化家庭支援センターである。これはソウルをはじめ韓国の各地方に設置されている。また関係公務員をセンターに派遣し、関係教育機関（主に大学など）に多文化理解教育というプログラムを研修という形で履修させる。さらにそれに関わる費用を補助しながら、多文化専門家を育成している。しかしこのような経済的な支援を含めて、人的支援まで多彩な運用を営んでいるものの、実際は多文化センターに常住する人員不足や専門家不在による多文化センター運用がうまく機能しなくなるケースもある。例えばソウル市といったような大都市部では、センターに常住する専門家はそれなりに需要に対応できる状態であるが地方の場合、都市の規模によっては、または農漁村部は、わずか2～3人態勢で大勢の外国人を相手にしないといけない現実もある。そもそも多文化センターではなにをすところか。主な役割としては、外国人に言葉のサービスから、仕事探しの情報提供・子供の発達支援と言語教育、または児童保育の援助や家庭訪問による生活実態把握などがある。

このように韓国の「多文化支援法」は、制度としては様々な政策やサービスを含んでいるものの、社会政策としては政策の数の増加にとどまっている。

(3) 多文化社会への模索

2007年の基本法施行に伴い、近年韓国では「内向的国際化」を掲げる自治体も登場し始めている。背景には、「国際化」というのが基本的には国家間関係の広がりを意味したもののから、グローバル化の展開とともに地方自治体間や企業間、個人間の関係へと細密化しているとの認識があった。そして、地方は生き残りをかけた生存戦略としてのみならず、国家の競争力を高める主体としてより積極的に「地方の国際化」を進めていくべきとする考え方である²⁷⁾。しかし、その具体的内容においては、各種表示の英語化や案内冊子の作成、外国人住民の福祉支援事業の展開、青少年の英語教育を通じた住民の国際化力量の向上のほかにも、地域文化の世界遺産登録などが目標に掲げられている。これらは中国や東南アジア出身の外国人住民が圧倒的に多いなかで、真に彼らとともに生きるための政策というよりは、外国人観光客の誘致や行政施設の開発といった外向けの環境整備が主であるという自己矛盾に陥っているといわざるを得ない。その対象も多くは合法的滞在者に向けられ、非正規滞在者に対しては相変わらずNPOやNGOなどの人権・市民団体に依存するケースが多い。「内向的国際化」はいまだ地域の実状にそった形で真に内容をともなっているとはいえないのである。

このように、今日の韓国社会では外国人居住者の急増という現実を受けて中央政府のみならず地方自治体を中心に多文化主義に向けた政策的試みが多くなされるようになった。しかし、外国人支援事業の多くは社会適応教育としての韓国語教育や韓国料理・文化講習、伝統文化体験などに偏っている。さらに、外国人子女の多い地方における「多文化教育」の実践の場においても、多くが国際理解教育の段階（外国文化・言語の紹介など）にとどまっており、「多文化主義」が一人歩きしている感が否めない²⁸⁾。

こうしたなかで、もっとも大きな変化を見せているのは教育の分野であろう。近年、結婚移住者の人権状況とともに社会的関心事となったのは、その間で生まれた子どもの学習障害や未就学の問題である。実際に、2006年の調査では学齢期外国人児童の就学率は約6割程度に過ぎず、非正規滞在者の子女に至っては5.9%と1割にも満たないことが明らか

27) 육동일 『지방자치시대 내향적국제화회의의 방향과 과제』(ユク ドンイル, 『地方自治時代内向的国際化の方向と課題』, 韓国地方自治団体国際化財団, 2007年)。

28) 韓国の地域レベルでの外国人政策の実践については、渡戸一郎「＜研究ノート＞韓国における外国人政策の転換と多文化主義政策の展開—ソウル近郊外国人集注都市の事例から」, 明星大学社会学研究紀要No.28 (March 2008) 73-93頁参照。

になった。このような状況をうけて教育人的資源部は、「ワード選手の訪問前まで、国際結婚家庭の子女に対する官・民の関心はほとんど皆無に等しかった」と自己反省を行った上で、「多文化家庭子女教育支援対策」を打ち出した²⁹⁾。その背景にあったのは、国際結婚や外国人労働者の間で生まれた子どもたちが韓国語の未熟な母親とともに生活することによって、学習障害やいじめなどに苦しみ、学校によっては入学を拒否する場合があるなど、その対策が緊急であるとの認識であった。そのような児童に対する支援策としては、「放課後学校」プログラムなどを開設して学習支援を行うことが決められた。さらに、教育人的資源部は、非正規滞在者の子女に関しても、その父母が追跡調査による取り締まりや強制退去を恐れて子どもの入学をためらう傾向があると判断し、人道的観点から児童の追跡調査をしないことを旨とした合意を法務部との間で取り付けた。

このような教育人的資源部の取り組みは外国人子女の就学率の向上という形で着実な成果を見せつつある。特記すべきは「多文化家庭子女教育支援対策」において示された多文化主義に対する理解であろう。そこでは、多文化主義を「民族中心主義に反対する概念で、一つの国家・社会のなかに存在する違う文化の存在やその独自性を認める立場」と定義し、その政策ビジョンにおいても韓国社会を「文化民主的統合」(Cultural Democratic Integration)と「文化的溶解の場」(Cultural Melting Pot)へと転換させることを掲げた。多文化主義に対するこのような理解および政策方針は、前記の基本法よりはるかに踏み込んだものとなったが、さらに注目すべきことに、教育人的資源部は初等中等教育課程の教科書に記述されている「われわれは世界でも珍しい単一民族国家」とした内容の「削除を検討」し、多人種・多文化社会であることを認める方向で大幅な改編を行う旨を明らかにしたことである³⁰⁾。よく知られているように、韓国の教科書は「韓民族」を中心に据えた「国民」教育の性格が色濃く残っている。「単一民族国家」はその中心概念の一つであった。したがって、その旗印を降ろすというのは、否応なく進みつつある社会の多様化という現実を反映すると同時に、「多文化社会」へと大きく舵を切ろうとする政府の政策的意思を表した驚くべき変化といわざるをえない。

とりわけ教育分野におけるこのような方針には、中央政府や地方自治体が国際競争力や地域活性化を重視したあまり、生活者としての外国人の立場を軽視しがちであるのに対し

29) 교육인적자원부『다문화가정 교육지원대책』(教育人的資源部『多文化家庭支援対策』(2006年5月)参照。「多文化家庭」とは、韓国人の父母がらなる一般的な韓国人とは違う民族・文化背景を持った人々により構成された家庭を指している。そもそもは市民団体である「健康家庭市民連帯」が使用を広めたことがはじまりとされ、以後社会的に定着していった。なお、2006年現在小・中・高等学校に在学する国際結婚による子女は約8千人に達している。

30) 教育人的資源部、前掲書。

て、日々の現場で外国人子どもの増加やそこから波及するさまざまな問題に対処していかざるを得ない行政なりの苦悩が表れているといえる。しかし、中央と地方、一般の社会と教育分野において多文化社会への理解が必ずしも一致しているとはいえない現状において、それらが常に整合性を持った政策として進められているわけではない。今後、教育現場における多文化主義への試みがどのように実践されていくのか注目していく必要がある。

おわりに

韓国において外国人の人権をめぐる制度的拡充は、主に3K労働に従事する外国人労働者の労働環境を改善して基本的な生存権を保障するという人道的な側面から始まった。しかし、それは次第に少子高齢化による国内経済人口の減少を補い、先端科学技術分野の国際競争力を確保する手段としての環境整備という性格を帯びるようになった。韓国政府は前者には循環型を、後者には定住型を積極的に促しており、その意味で人権政策と経済政策は密接なつながりをもって展開したといえる。

ところが、不法滞在者の増加を含めた外国人労働者の長期居住の傾向や国際結婚の増加による韓国社会の急激な構造変動は、伝統的な「単一民族国家」像を大きく揺り動かす原動力となった。単なる外国人政策や経済政策を超えた、社会の多様性を前提としたより長期的な展望が求められるようになったのである。長期居住外国人や結婚移住者を地域の「住民」として位置づけ、住民投票権や地方参政権を与える方向へと転換したのは、そのような文脈で理解することができよう。

しかし、「単一民族国家」の先にあるべき社会像に関して必ずしも社会共通の理解が形成されているわけではない。社会統合および多文化社会へ向けた韓国政府のさまざまな試みは、国際的競争力維持や社会的変化に対応するための政策的必然性から選り出された側面が大きい。さらに、中央と地方、あるいは各行政機関など多文化社会を進める主体の間にも整合性や一貫性に乏しい状況が浮き彫りになった。その目的においても、真の意味の多文化の共生よりも国民国家の維持・発展に主眼が置かれる場合が多い。しばらく韓国において多文化政策はナショナリズムとの間を行き来しながら、ときには後者を強化する方向へと作用しかねない要素をもっているといわざるを得ない³¹⁾。また多文化家庭支援法で

31) 韓国では国籍離脱及び喪失者が帰化や国籍回復者より多い、慢性的な人口純流出の現象が続いている状況を受けて、2009年2月に従来内国民だけが持っていた国政選挙投票権を海外居住の韓国人にも与えることを盛り込んだ公職選挙法改定案を賛成多数で可決した。その背景としては、彼らに韓国社会のメンバーとしての自覚を促して優秀な人材をつなぎとめておきたいという政策的な思惑が働いており、統合政策の外延的拡大といえる。

注目すべき点は、法律として両性平等をかかげているものの、実際はそこまで現実に至っていない。例えば外国人女性移住者と関連して、政策的な側面で考えると、韓国政府関係者及び政策推進者は、主に政策の数増やしに関心が集まる傾向が強い。すなわち女性に対する政策の存在意義及びジェンダー関係における健全な営みに関しては、認知不足や試行錯誤が大きく、それは結局外国人女性移住者のジェンダー政策の不平等に繋がる危険性がある。それは単なる国家政策のなかで、外国人女性移住者がどのような形で可視化（Visible）されるという次元ではなく、政策を通して女性と男性の関係（gender relations）が国家によって、どのように規定されて、また統合されていくということに注目しなければならない。特に伝統的な儒教理念が強い韓国社会では、国家と家庭の構図で考察してみると、韓国社会で（gender culture）ジェンダー文化は儒教的な伝統から自由になれない側面がある。これは女性は家庭に依存される側にあり、逆に国に依存する度合が低くなるということの意味する。いわば国家責任の最小化と私的責任の最大化である。これは女性の責任の極大化である。さらに私的な領域での外国人女性移住者の社会的な地位と役割が、ジェンダーに及ぶ影響は女性の商品化に直結することになる。例えば国際結婚の仲介業である。

韓国において外国人の人権保障をめぐる政策がまがりなりにも発展した背景には、80年代以降の民主主義の発展とこれと関連した地域住民の主体としての自覚の向上、そしてNGOやNPOなど市民団体の存在が大きかった。それらを考慮に入れると、今後住民投票権や地方参政権などより広がった政治空間のなかで、外国人住民が韓国社会の主体として自らの声を反映させるための運動を展開する可能性も大きいであろう。むしろ真の多文化社会の成熟はマジョリティーの一方的な「寛容」によるものではなく、そのような相互作用のなかでもたらされるものと考ええる。

행정안전부보도자료「국내거소신고 재외국민 투표권 부여등 주민 참여확대」（行政安全部報道資料「国内居所申告在外国民投票権付与および住民参与拡大—『住民投票法』一部改定法律公布/施工」（2009年2月12日）。有資格者は永住権保持者と一時居住者を合わせ、計約240万人にのぼる。